

BIJLAGE

Bij het delegatiebesluit onder de Omgevingswet

AFWIJKEN en WIJZIGEN van een bestemmingsplan

1. Tot de inwerkingtreding van de Omgevingswet

Als een aanvraag voor een omgevingsvergunning conform de regels in het bestemmingsplan is, en past binnen 'een goede ruimtelijke ordening', wordt deze door het college van burgemeester en wethouders (het college) verleend. Dat is na de inwerkingtreding van de Omgevingswet niet anders. Het verschil is echter dat vanaf dat moment de term 'omgevingsplan' wordt gehanteerd voor de regels m.b.t. de ruimtelijke ordening.

Als het college vaststelt dat een aanvraag in strijd is met het bestemmingsplan volgt niet meteen een weigering. Eerst moet nog beoordeeld worden of de vergunning in afwijking van het bestemmingsplan tóch kan worden verleend. Het college kan dit alleen doen als zij voor het specifieke geval een wettelijke bevoegdheid heeft om af te wijken.

De huidige wet (de Wabo, Wet algemene bepalingen omgevingsrecht) kent drie soorten afwijkmogelijkheden die afhankelijk van het specifieke geval kunnen worden ingezet:

1. Binnenplanse afwijking

Met de binnenplanse afwijking wordt de situatie bedoeld waarin het bestemmingsplan zelf bepaalt dat van een bepaald voorschrift in dat bestemmingsplan kan worden afgeweken.

Een voorbeeld is de regel dat het college bevoegd is om een omgevingsvergunning te verlenen voor overschrijding van de maximale maatvoering van bouwwerken met 10 %. Blijft de bewuste overschrijding van het bouwplan binnen die 10 %, dan is het college bevoegd (maar niet verplicht) om de vergunning te verlenen.

Hoewel de aanwezigheid van een binnenplanse afwijkmogelijkheid betekent dat de gemeenteraad de afwijking planologisch aanvaardbaar heeft geacht, betekent dit niet dat het college ook altijd verplicht is om van die bevoegdheid gebruik te maken. Hierin heeft het college beoordelingsvrijheid.

2. Afwijking op grond van de 'kruimellijst'

Als het bestemmingsplan zelf geen afwijkmogelijkheid bevat, moet het college beoordelen of afwijking van het bestemmingsplan mogelijk is op grond van de in het jargon genoemde 'kruimellijst'. Dit is een door de Rijksoverheid opgestelde lijst van situaties waarin het college bevoegd is om van een bestemmingsplan af te wijken. Ook bij deze categorie beschikt het college bij de beslissing tot het al dan niet verlenen van de omgevingsvergunning over beoordelingsvrijheid.

3. Afwijking in overige gevallen

Als een binnenplanse afwijking van het bestemmingsplan en afwijking op grond van de kruimellijst niet mogelijk is, bestaat de mogelijkheid om van het bestemmingsplan af te wijken mits de motivering van de omgevingsvergunning een goede ruimtelijke onderbouwing bevat. Deze onderbouwing is vergelijkbaar met de toelichting bij een bestemmingsplan. Hierbij komen vaak de volgende aspecten aan bod:

- *Omschrijving en verantwoording* van het plan en de verhouding met bestaande beleidskaders;
- *De gevolgen voor de milieukwaliteit* (bodem, geluid, luchtkwaliteit, externe veiligheid), waterhuishouding, archeologie, landschap en flora- en fauna;
- *Maatschappelijke uitvoerbaarheid*: uitkomsten van inspraak en overleg met burgers en organisaties;
- *Resultaten van overleg* met andere overheidsinstanties zoals het Rijk, waterschap of de Provincie;
- *Financieel-economische uitvoerbaarheid*: een exploitatieplan en/of anterieure overeenkomst.

Om aan deze aspecten te kunnen voldoen dienen initiatiefnemers rekening te houden met (onderzoeks)kosten.

Van het bestemmingsplan kan pas worden afgeweken als de gemeenteraad een 'verklaring van geen bedenkingen' heeft afgegeven. Deze verklaring kan slechts worden geweigerd in het belang van een goede ruimtelijke ordening. De gemeenteraad kan categorieën van gevallen aanwijzen waarin de verklaring niet is vereist. Deze categorieën verschillen per gemeente.

Verschillende voorbereidingsprocedures

Omgevingsvergunningen die worden verleend via een binnenplanse afwijkmogelijkheid of via de kruimellijst, worden door het college voorbereid met de 'reguliere voorbereidingsprocedure'. Na ontvangst van de aanvraag moet binnen acht weken worden beslist, tenzij de beslistermijn tijdig bij besluit wordt verlengd. Wordt te laat beslist dan is de omgevingsvergunning van rechtswege verleend².

De beslissing op de aanvraag moet worden gepubliceerd zodat eventuele belanghebbenden daar kennis van kunnen nemen en desgewenst bezwaar kunnen maken bij het bestuursorgaan.

Aanvragen voor omgevingsvergunningen die kunnen worden verleend door afwijking van het bestemmingsplan via de categorie 'overige gevallen' worden voorbereid met toepassing van de zogeheten 'uniforme openbare voorbereidingsprocedure'. Op grond van die procedure legt het college een ontwerp van het te nemen besluit ter inzage. Belanghebbenden kunnen daartegen binnen zes weken een zienswijze indienen. Het college heeft vervolgens een termijn van zes maanden om een definitieve beslissing op de aanvraag te nemen. Bij deze procedure wordt bij te laat beslissen geen vergunning van rechtswege verleend. Tegen de uiteindelijke beslissing op de aanvraag staat geen bezwaar bij het bestuursorgaan maar direct beroep bij de rechtbank open. Het verkrijgen van een verklaring van geen bedenkingen van de gemeenteraad maakt deel uit van deze procedure.

Afwijking bestemmingsplan is geen herziening of wijziging bestemmingsplan

Een afwijking van een bestemmingsplan wordt vaak verward met herziening of wijziging van een bestemmingsplan. Deze zaken moeten van elkaar worden onderscheiden. Afwijken van het bestemmingsplan is een activiteit waarvoor een omgevingsvergunning van het college nodig is. Bij afwijken van het bestemmingsplan blijft het onderliggende bestemmingsplan onveranderd.

Het herzien van een bestemmingsplan is een bevoegdheid van de gemeenteraad. Een bestemmingsplan heeft vaak betrekking op een groot gebied met meerdere percelen. Als gedurende de levensduur van een bestemmingsplan voor bepaalde percelen door het college omgevingsvergunningen verleend waarbij is afgeweken van het bestemmingsplan, dat ligt het voor de hand dat de raad bij de herziening van het bestemmingsplan rekening houdt met die afwijkingsbesluiten en het bestemmingsplan hierop actualiseert.

Bij het wijzigen van het bestemmingsplan wordt het bestemmingsplan binnen bij het plan bepaalde grenzen door het college gewijzigd. Dit betreft dus een collegebevoegdheid en geen raadsbevoegdheid.

² Dit gegeven ('lex silencio positivo' genoemd) vervalt na de inwerkingtreding van de Omgevingswet: dan geldt de Wet dwangsom.

2. Na de inwerkingtreding van de Omgevingswet

Het delegatiebesluit voor vaststellen van delen van het omgevingsplan lijkt wel wat op de huidige wijzigingsbevoegdheid in het bestemmingsplan³. Maar een delegatiebesluit Omgevingswet zie je niet terug in het omgevingsplan en is daarbij dus wel een ander type besluit.

Tijdens de overgangperiode van tijdelijk naar definitief omgevingsplan (tot 2030) is de situatie iets anders: de Omgevingswet kent de wijzigingsbevoegdheid en uitwerkingsplicht⁴ niet. Maar deze twee instrumenten worden onder de Omgevingswet wel onderdeel van het tijdelijk deel van het omgevingsplan. Kortom, ze verdwijnen niet direct.

In deze transitiefase zit het als volgt: op het moment dat een vergunning wordt aangevraagd die past binnen de wijzigingsbevoegdheid van het oude bestemmingsplan (dus het tijdelijk omgevingsplan) kunnen er twee dingen gebeuren:

1. Als het gaat om een aanvraag voor de **activiteit bouwen**: de vergunning kan dan worden verleend. Het betreft dan een binnenplanse omgevingsplanactiviteit. Dit regelt artikel 22.32 (bruidsschat). Het college heeft hierbij beslissingsruimte (zij zijn dus niet verplicht tot het verlenen van de vergunning).
2. Als bij de aanvraag **geen sprake van bouwen** is, maar bijv. van een functiewijziging, dan is artikel 22.32 (bruidsschat) niet van toepassing. Dan kan geen binnenplanse vergunning worden verleend. In dat geval kan een vergunning voor een **buitenplanse omgevingsplanactiviteit** worden verleend. Voor de motivering helpt het wel als de aanvraag past binnen de wijzigingsbevoegdheid.

Voor beide mogelijkheden is het college het bevoegd gezag. Voor de huidige wijzigingsbevoegdheden in het bestemmingsplan die overgaan naar het tijdelijk omgevingsplan is geen delegatiebesluit nodig voor het vaststellen van delen van het omgevingsplan. Wel voor gewijzigde of nieuwe delen.

Aanvragen voor activiteit bouwen

Een aanvraag van omgevingsvergunning past wel of niet in het (tijdelijk) omgevingsplan. De volgende mogelijkheden staan vervolgens open:

1. Als de aanvraag voor de activiteit bouwen past binnen de regels van het omgevingsplan of de wijzigingsbevoegdheid (uit de oude bestemmingsplannen): de vergunning (voor een binnenplanse omgevingsplanactiviteit) kan worden verleend⁵. Burgemeester en wethouders hebben hierbij beslissingsruimte. Zij zijn dus niet verplicht tot het verlenen van de vergunning. Beleidsregels bieden hier vaak wel een uitkomst.
2. Als de aanvraag bouwen niet past binnen het omgevingsplan, kan een vergunning voor een buitenplanse omgevingsplanactiviteit (bopa) worden verleend. Een buitenplanse aanvraag kan worden beoordeeld met elk beleidsdocument in de hand; de omgevingsvisie is hierbij goed te gebruiken. Of
3. Besloten wordt tot wijziging van (een deel van) het omgevingsplan. Dit hangt het af van welke regels wordt afgeweken en of dat afwijken mogelijk effect heeft op andere percelen/eigenaren.

Is bij de aanvraag geen sprake van bouwen, maar bijv. van een functiewijziging, dan kan alleen een vergunning voor een buitenplanse omgevingsplanactiviteit worden verleend. Voor de motivering helpt het wel als de aanvraag past binnen de wijzigingsbevoegdheid, maar dit hoeft niet. Het college is hier bevoegd gezag. Ook hier kunnen beleidsregels helpen.

Vanaf eind 2030 (artikel 22.5, lid 2, Omgevingswet) moet de gemeente uiterlijk 5 jaar na een onherroepelijke omgevingsvergunning voor een buitenplanse omgevingsplanactiviteit het omgevingsplan aanpassen (artikel 4.17, Omgevingswet). Deze verplichting geldt (straks) alleen voor een buitenplanse omgevingsplanactiviteit die (a) bestaat uit het in standhouden van een bouwwerk, (b) niet overeenstemt met een functie van een locatie en/of (c) een blijvend karakter heeft (dus niet voor tijdelijke activiteiten, zoals het kappen van een boom).

³ De wijzigingsbevoegdheid bevat voorwaarden waaronder het college medewerking kan verlenen aan het wijzigen van de bestemming op een perceel om deze functie mogelijk te maken.

⁴ Als een uitwerkingsplicht in een bestemmingsplan wordt opgenomen, dan geldt eerst nog een globale bestemming, die later door burgemeester en wethouders moet worden uitgewerkt

⁵ De desbetreffende wijzigingsbevoegdheid en/of uitwerkingsplicht moeten wel voldoende duidelijk en toetsbaar zijn opgesteld.